

**INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FORMA DE
DE DEMOCRATIZAÇÃO DA TOMADA DE DECISÃO: ANÁLISE DO
MUNICÍPIO DE MACEIÓ DO ESTADO DE ALAGOAS.**

Tiago Almeida Silva
Universidade Federal de Alagoas – UFAL
tiago.almeida@feac.ufal.br
(82) 99334-9214

Adalberon Nonato Sá Júnior
Universidade Federal de Alagoas – UFAL
Adalberon.junior@feac.ufal
(82) 99988-7010

Luciana Peixoto Santa Rita
Universidade Federal de Alagoas – UFAL
luciana.santarita@feac.ufal.br
(82) 99997-7275

Rodrigo Gameiro Guimarães
Universidade Federal de Alagoas – UFAL
rgameiro@feac.ufal.br
(82) 99183-7171

Bruno Setton Gonçalves
Universidade Federal de Alagoas – UFAL
bruno.setton@arapiraca.ufal.br
(79) 99869-2557

Daiane Pias Machado
Universidade Federal de Alagoas – UFAL
Daiane.machado@feac.ufal.br
(53) 98404-4402

Resumo: O objetivo deste trabalho foi identificar quais são os instrumentos de participação popular que são ofertados aos cidadãos do município de Maceió/AL. Para se alcançar ao resultado da pesquisa, foi utilizado o modelo de análise que foi desenvolvido pelos autores desta pesquisa, o qual possui três dimensões de análise: planejamento orçamentário; prestação de contas e democracia direta, que possuem itens que são avaliados em nível nulo, baixo, médio e alto. A partir da análise do município, não foi identificado um padrão do nível dos instrumentos de participação do município de Maceió/AL, pois existe uma distribuição dos níveis nos diversos itens.

Palavra-chave: participação social, democracia direta, gestão pública.

Abstrat: This article aims to identify which instruments of popular participation are offered to citizens in the municipality of Maceió/AL. To achieve the research results, the analysis model that was developed by the authors of this research was used, which has three dimensions of analysis: budget planning; accountability and direct democracy, which have items that are evaluated at zero, low, medium and high levels. From the analysis of the municipality, a pattern of the level of participation instruments in the municipality of Maceió/AL was not identified, as there is a distribution of levels in the different items.

Keywords: social participation, direct democracy, public management.

Introdução

O processo de formação da democracia do Brasil, ao longo dos últimos anos, trouxe amplo debate sobre a participação popular das políticas públicas desde a formulação até a sua implementação (STEFANIAK; ROCHA, 2018).

Constitucionalmente, O Brasil adota a república como forma de governo e a democracia como regime, motivo pelo qual o Estado deve agir com responsabilidade e com a participação do povo nas suas decisões.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, que marcou o processo democrático brasileiro com a criação de diversos mecanismos de controle social e

demandou participação social e cidadania, essa política de participação passou a ser reconhecida como uma questão ainda mais relevante.

Segundo Carvalho e Santos (2018), o controle social promove o acesso dos cidadãos aos seus direitos e garantias fundamentais básicas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e aumentar a característica da democracia e colabora com a diminuição das desigualdades sociais, uma vez que leva o indivíduo que usufrui da política pública para mais perto da tomada de decisão sobre ela.

Os conselhos, as conferências, os fóruns, as câmaras, as comissões e as ouvidorias, são exemplos, dos diversos instrumentos que possibilitam o exercício da participação social em torno das políticas sociais existentes, para Beghin; Jaccoud; Silva (2005).

A partir daí, diversos atores e órgãos buscaram criar meios alternativos e soluções que possuíssem viabilidade técnica, aceitação pela comunidade e com custos toleráveis para implementação desta política.

No âmbito municipal, a realização das audiências públicas, por exemplo, é uma obrigação exigida por várias legislações e constitui-se de elementos para promover a pesquisa e está voltada para a formulação, para a própria implementação e mesmo para avaliação da política quando se questiona a sua efetividade e eficácia já com indicativos de oportunidades de melhorias do seu processo.

A necessidade de melhorar a relação do setor público com os cidadãos é apontada por Bartoluzzio e Anjos (2020), pois existe muita tecnologia e pouca democracia. É uma questão de cultura e desenvolvimento político a administração pública na internet.

Nesse sentido, a proposta deste artigo é buscar responder a seguinte pergunta de pesquisa: Quais os instrumentos de participação popular são oferecidos aos cidadãos pelo município de Maceió-AL? Ou seja, tem o objetivo de identificar quais são os instrumentos de participação popular que são ofertados aos cidadãos do município de Maceió/AL.

Para alcançar o objetivo do artigo, pretende-se identificar quais os instrumentos possibilitam o exercício da participação social, construir um modelo de análise para avaliar o nível dos indicadores de participação social; identificar quais indicadores estão presentes no município de Maceió-AL.

A justificativa desta pesquisa é dada pela importância do tema para a sociedade sobre a efetividade que a participação social, por parte da sociedade civil,

proporciona no processo de tomada de decisão, enquanto conjunto de mecanismos criados para possibilitar o diálogo, a aprendizagem e o compartilhamento de decisões entre os governos e a sociedade civil.

A escolha do objeto de estudo, município de Maceió-AL, decorre do mesmo ser a capital do Estado de Alagoas e conter o maior orçamento anual entre os municípios do Estado e, por conseguinte, concentrar e ser um dos principais contribuintes da condução das políticas públicas que são importantes para o desenvolvimento da sociedade.

Este artigo está estruturado em cinco seções, que podem ser resumidas da seguinte forma: nesta primeira seção, que se trata da parte introdutória onde são abordadas a contextualização, a problematização, os objetivos e as justificativas da pesquisa; na segunda seção é apresentada o referencial teórico contendo as discussões que fundamentam a pesquisa, contemplando as seguintes subseções: democracia direta e participação social, orçamento participativo e audiências públicas, conselhos municipais e instituições participativas e ouvidorias e portal da transparência; na terceira seção, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados na realização da pesquisa; na quarta seção, são realizadas a apresentação da análise dos resultados; e, na quinta seção e última, são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

Referencial teórico

Democracia direta e participação social

A democracia é um conceito complexo, que não pode ser definido de forma simples ou definitivo. Ela envolve uma série de valores, princípios, instituições e práticas que se transformam ao longo do tempo, de acordo com o contexto histórico, social e político. Por isso, não existe uma democracia perfeita ou acabada, mas sim um ideal democrático que sempre pode ser aprimorado e ampliado. (BASTOS, 1992).

Uma das definições mais conhecidas e influentes é a de Abraham Lincoln, que afirmou que a democracia é o governo do povo, para o povo, pelo povo. Essa definição expressa a ideia de que a democracia se baseia na soberania popular, na participação cidadã e na representação política. Segundo o jurista brasileiro Paulo

Bonavides, essa definição é profunda e genial, pois abrange as dimensões substantiva e formal da democracia. (CANOTILHO, 2002).

Nesse contexto, a democracia se afirmou como um dos princípios básicos e inalienáveis da pessoa humana, nos seguintes termos: "Todo ser humano tem direito de participar no governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos.". (SPITZCOVSK, 2007. p. 11).

A democracia é um conceito polissêmico que abrange diversas formas de organização política e social (BOBBIO, 1986). Não há uma essência única ou uma definição universal da democracia, mas sim diferentes interpretações e práticas que se baseiam em valores e princípios compartilhados, como a liberdade, a igualdade, a participação e a representação.

A democracia é, portanto, um processo histórico e dinâmico, que se transforma e se adapta às mudanças sociais e aos desafios contemporâneos. É também um campo de disputa e de conflito, onde diferentes atores e projetos políticos buscam influenciar e definir o sentido e o alcance da democracia. Por isso, a democracia não é algo dado ou garantido, mas sim uma construção coletiva e permanente (DAHL, 2012).

A política é uma dimensão fundamental para a compreensão do sujeito como um agente político. Ela é a responsável pelas mudanças sociais, que se dão através de conflitos de diferentes projetos políticos que buscam estabelecer significados hegemônicos na sociedade. Lutar democraticamente por hegemonias envolve, assim, o respeito pelo adversário, mas em relações de agonismo (LACLAU; MOUFFE, 1987).

A democracia é um regime que se pretende universal, mas que tem diferentes interpretações e desafios. A busca pelo "ideal democrático" é uma questão que acompanha a história da humanidade desde os tempos de Solón, que estabeleceu as bases da cidadania na Grécia Antiga. (GOYANRD-FABRE, 2003.).

Os instrumentos de democracia direta, como plebiscitos, referendos e iniciativas populares, são amplamente utilizados pelos suíços e qualquer alteração na Constituição deve ser aprovada pela maioria dos eleitores em um referendo obrigatório onde os eleitores também podem solicitar um referendo facultativo para contestar uma lei aprovada pelo Parlamento em que a iniciativa popular permite que os suíços proponham mudanças na Constituição, seja para adicionar, modificar ou revogar algum artigo (RAMÍREZ NÁRDIZ, 2010).

Uma forma de democracia participativa é aquela que envolve a consulta direta aos cidadãos sobre questões constitucionais. É o caso de alguns países latino-americanos, como Bolívia, Equador e Venezuela, que submeteram suas constituições a referendos populares e estabeleceram mecanismos como o plebiscito e a revogação de mandato. Esses instrumentos permitem que os cidadãos expressem sua vontade sobre as normas fundamentais do Estado e sobre o desempenho dos seus representantes eleitos (VICIANO PASTOR, 2012).

Uma forma de democracia participativa que se destaca no Brasil é a dos Conselhos de Políticas Públicas, que são espaços de deliberação e controle social sobre as políticas públicas, envolvendo representantes do governo e da sociedade civil (AVRITZER; ANASTASIA, 2006). Outra experiência relevante é a do orçamento participativo, que consiste na definição coletiva das prioridades de investimento público por meio de assembleias e consultas populares (SANTOS, 2002).

Orçamento Participativo e Audiências Públicas

O orçamento participativo é uma forma de aprimorar e atualizar os interesses sociais baseados no ideal de democracia participativa, pois o mínimo existencial é garantido pela Constituição e é implementado com base no conceito de democracia representativa (TORRES, 2009).

O Orçamento Participativo ganhou reconhecimento nacional e internacional, sendo considerada uma referência de boas práticas de gestão participativa, fortalecendo a democracia, com a redução das desigualdades, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e o desenvolvimento local sustentável (PIRES; MARTINS; MÔNICO, 2012).

Segundo Mendes (2015), o OP "trata-se de um instrumento que busca romper com a visão política tradicional e colocar o cidadão como protagonista ativo da gestão pública". Assim, o OP estimula a participação social, a transparência, a responsabilidade fiscal e a melhoria da qualidade de vida das comunidades envolvidas.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que cabe ao Presidente da República a iniciativa das leis que definem o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, que compõem o sistema orçamentário nacional. No entanto, isso não significa que o processo de elaboração do orçamento

seja exclusivo do Poder Executivo, nem que a sociedade civil esteja alijada dessa participação.

Pelo contrário, a Constituição prevê mecanismos de controle e fiscalização do orçamento pelos demais poderes e pelos cidadãos, bem como a possibilidade de emendas parlamentares e audiências públicas para garantir a transparência e a democracia na gestão dos recursos públicos.

Uma definição alternativa para a audiência pública administrativa, baseada na proposta de João Batista Martins César, poderia ser:

Nesse modelo, o cidadão, não apenas como eleitor, tem o direito e o dever de participar das decisões administrativas que afetam a sua vida e a da coletividade. Assim, a democracia participativa busca fortalecer a cidadania e a legitimidade das políticas públicas.

Moreira Neto (1992) explica que a audiência pública é um mecanismo de participação administrativa aberto a indivíduos e a coletividades específicas, visando a legitimação administrativa formalmente regulada em lei, pela qual se exerce o direito de manifestar interesses, demandas e opiniões que podem influenciar o Poder Público a uma decisão de maior consenso social.

Dessa forma, a audiência pública é a articulação do elemento instrumental, isto é, da maneira como é conduzida e implementada, com sua finalidade imediata e mediata que são a influência determinante no processo decisório da Administração Pública para a realização do interesse público expresso socialmente e, na mesma direção, a atribuição de legitimidade indispensável a essas escolhas e aos procedimentos adotados.

Conselhos Municipais

Uma das principais conquistas da Constituição Federal de 1988 foi a instituição dos Conselhos Municipais como espaços de participação popular e controle social das políticas públicas. Esses conselhos são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, que têm o papel de deliberar, fiscalizar e monitorar as ações governamentais em diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, cultura, entre outras.

Neste trabalho, vamos examinar a participação democrática a partir dos aspectos das práticas participativas que envolvem uma gestão pública

compartilhada entre o Estado e a sociedade. Essas práticas buscam fortalecer a democracia, ampliar a transparência e promover a inclusão social e a cidadania.

Sem a presença dos agentes do Estado e sem um acesso básico às informações do governo, eles perdem a oportunidade de dialogar e de co-governar os interesses públicos, tornando-se espaços de luta social reivindicatória, como os outros movimentos sociais (TEIXEIRA, 2000).

A publicização da esfera política e o fortalecimento de uma noção de interesse público, tanto entre os cidadãos quanto entre os governantes, são algumas das principais potencialidades dos Conselhos como mecanismos de democratização da participação política (GOHN, 2003).

Uma das consequências dessa dependência é o risco de os conselheiros ficarem restritos a temas periféricos, diante da imposição, por parte dos governos, de políticas neoliberais, que têm cortado drasticamente os recursos orçamentários e os investimentos públicos em políticas sociais (DRAIBE, 1993).

A literatura sobre as instituições participativas no Brasil tem se ampliado e diversificado nas últimas décadas. Há diferentes formas de analisar as experiências de participação, que podem ser agrupadas em gerações (SILVA, 2011).

Na primeira geração, predominante na década de 1990, os estudos enfatizaram a “singularidade institucional” (BORBA, 2011, p.66) de cada caso, buscando demonstrar as potencialidades das instituições como mecanismos de alcance específico baseados em princípios político-normativos.

As iniciativas participativas (IPs) como formas de representação política são consideradas os atores e os mecanismos institucionais que regulam sua atuação. A partir de uma revisão da literatura sobre a representação na teoria democrática, o artigo discute como as IPs podem contribuir para ampliar a inclusão e a responsividade dos representantes. (PLOTKE1997;URBINATI2006;BRITOVIEIRA &RUNCIMAN, 2008).

Por isso, é preciso ter uma visão mais realista e crítica das instituições participativas, reconhecendo seus avanços e seus problemas, sem cair no otimismo ingênuo ou no pessimismo desanimador.

Ouvidorias municipais

As atividades de ouvidoria pública, numa tendência organizacional

impulsionada pela Controladoria-Geral da União (CGU) desde o início do século XXI, associaram-se às atribuições previstas nos arts. 70 e 74 da Constituição e consolidaram-se como cruciais para a plena consecução das finalidades constitucionais do sistema de controle interno.

Segundo Ungaro (2019, p. 15), as “quatro macro funções do controle interno” são ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição. Essas funções foram integradas na estrutura administrativa da CGU, que se tornou referência nacional nessa área. Alguns estados e municípios seguiram esse modelo e criaram normas jurídicas específicas para regulamentar essas atividades.

Segundo Perez (2009), as políticas públicas voltadas para o bem-estar social, seja na área econômica, cultural ou ambiental, não podem ser implementadas apenas pelo poder público, mas exigem a participação ativa dos cidadãos, que são essenciais para o sucesso da gestão pública.

Por isso, é preciso adotar mecanismos que estimulem o envolvimento da sociedade civil e promovam, em suma, a aproximação entre Estado e sociedade, entre servidor e cidadão, entre governante e governado.

Segundo Di Pietro (1993) explica que existem diferentes formas de participação popular na administração pública: 1) "participação direta", que se baseia no "direito de ser ouvido" - direito de petição, direito de defesa e princípio do contraditório - e na enquete - consulta à população sobre temas de grande relevância, como as audiências públicas; 2) "participação indireta", que envolve os órgãos de consulta - representantes da sociedade que integram conselhos que não determinam a decisão do governante -, os órgãos de decisão - "cogestão", como os Conselhos Tutelares, cujos membros são eleitos pelos cidadãos - e o ombudsman.

De acordo com Diniz (2002, p. 123), nesses países, o ombudsman elabora, todo ano, um “detalhado relatório de suas atuações, na proteção da legalidade, mas as autoridades administrativas têm o direito de defesa, por meio de recursos apresentados perante o órgão competente ou comissões parlamentares”.

O *ombudsman* é um agente fundamental para garantir os direitos e as liberdades dos cidadãos, atuando como um fiscalizador da Administração Pública e um mediador entre os interesses dos indivíduos e do Estado.

Segundo Cretella Júnior (1990, p. 266), o ombudsman é uma instituição que conquistou o respeito do Parlamento e da opinião pública nos países escandinavos, onde surgiu, por sua capacidade de prevenir e combater abusos e arbitrariedades.

Di Pietro (1993, p. 36) também destaca a difusão do ombudsman (que significa "representante" em sueco) por outras nações, sob diferentes nomes, como "mediador", "ouvidor geral", "defensor do povo", etc.

Metodologia de pesquisa

Este estudo se classifica quanto à abordagem de método, será realizada uma pesquisa qualitativa. Quanto aos seus objetivos, a pesquisa será caracterizada como exploratória. Já no que se refere aos procedimentos de coleta de dados, far-se-á uso da coleta de dados primários e secundários, por meio de uma pesquisa documental dos relatórios, legislações, demonstrativos e outros documentos que estão disponíveis nos diversos meios de acesso a população de acordo com o modelo de análise.

Em relação à definição da amostra da pesquisa, terá como amostra a capital do Estado de Alagoas, Maceió-AL, por ser o centro político e econômico do Estado, pois possui uma população de 957.916, que representam 30,63% da população de todo o Estado (3.127.683), conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - e o município com o maior montante de recursos arrecadados no exercício de 2022, R\$ 3.577.090.520,35; segundo o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONF.

A coleta de dados para elaboração dessa pesquisa será realizada por meio dos respectivos sites governamentais, portais de transparência, ouvidorias, E-SIC, SIC físico, e-mails e telefones dos órgãos municipais disponíveis e, a partir daí, será construído de um banco de dados próprio para consolidar os indicadores do modelo de análise para tabulação dos dados.

Para realizar esta análise de dados, todo o material coletado será separado e classificado conforme as categorias de informação que serão previamente definidas no modelo de análise desenvolvido, onde serão organizados, trabalhados e qualitativamente analisados.

Para se alcançar ao resultado da pesquisa, será utilizado o modelo de análise dos indicadores de mecanismos de participação popular – IMPP, que foi desenvolvido pelos autores desta pesquisa com base nos principais instrumentos de participação social apontados na literatura objeto da pesquisa bibliográfica deste artigo sobre o tema em questão, o qual possui três dimensões de análise:

Planejamento Orçamentário; Prestação de Contas e Democracia Direta, como segue no quadro 1:

Quadro 1: Modelo de análise de índice de participação social

Dimensão: Planejamento Orçamentário		
Item	Situação	Nível
O município realiza audiências públicas sobre as Leis Orçamentárias municipais (PPA, LDO, LOA)	Nenhuma lei orçamentária teve audiência pública.	Nulo
	Algumas leis orçamentárias tiveram audiências públicas.	Baixo
	Todas as leis orçamentárias tiveram audiências públicas na fase de elaboração.	Médio
	Todas as leis orçamentárias tiveram audiências públicas na fase de elaboração e discussão.	Alto
O município possui parcela de seus orçamentos destinada a orçamento participativo?	Nenhuma parcela do orçamento foi destinada a orçamento participativo.	Nulo
	Até 1% do orçamento foi destinada a orçamento participativo.	Baixo
	Até 2% do orçamento foi destinada a orçamento participativo.	Médio
	Acima de 2% do orçamento foi destinada a orçamento participativo.	Alto
O município possui orçamento impositivo?	Nenhuma parcela do orçamento foi destinada a orçamento impositivo.	Nulo
	Até 1% do orçamento foi destinada a orçamento impositivo	Baixo
	Até 2% do orçamento foi destinada a orçamento impositivo	Médio
	Acima de 2% do orçamento foi destinada a orçamento impositivo	Alto
Os Programas/Ações do Plano Plurianual possuem metas e indicadores?	Nenhum programa/ação do PPA possui metas e indicadores.	Nulo
	Alguns programas/ações do PPA possuem metas ou indicadores.	Baixo
	Alguns programas/ações do PPA possuem metas e indicadores.	Médio
	Todos os programas/ações do PPA possuem metas e indicadores.	Alto
Dimensão: Prestação de contas		
Item	Situação	Nível
O município realiza audiências públicas para dar uma "devolutiva" à população sobre o desenvolvimento das metas e indicadores dos programas do PPA?	Nenhuma audiência pública foi realizada.	Nulo
	Foi realizada uma audiência pública ao término do PPA.	Baixo
	Foi realizada uma audiência pública para cada ano do PPA.	Médio
	Foram realizadas mais de 4 audiências públicas durante o período do PPA.	Alto
O município realiza Audiências Públicas para apresentar as metas fiscais definidas na Lei de	Nenhuma audiência pública foi realizada.	Nulo

Diretrizes Orçamentárias?	Foi realizada uma audiência pública ao término do exercício.	Baixo
	Foram realizadas audiências públicas quadrimestrais durante o exercício.	Médio
	Foram realizadas mais de três audiências públicas durante o exercício	Alto
O município divulga informações públicas:	Nenhuma informação é divulgada.	Nulo
	O município possui Portal da transparência ativo.	Baixo
	O município disponibiliza dados abertos nos formatos abertos xml, csv, json	Médio
	O município possui home Page do prefeito, Twitter, Facebook, Intagram, Youtube.	Alto
O município possui Sistema de Informação ao Cidadão e ouvidoria ativa?	Não possui Sistema de Informação ao Cidadão e Ouvidoria.	Nulo
	Possui Sistema de Informação ao Cidadão.	Baixo
	Possui ouvidoria municipal.	Médio
	Possui Sistema de Informação ao Cidadão e ouvidoria municipal.	Alto
Dimensão: Democracia Direta		
Item	Situação	Nível
O município possui Conselho Municipal ativo?	Nenhum conselho municipal obrigatório está ativo.	Nulo
	Alguns conselhos municipais obrigatórios estão ativos.	Baixo
	Todos os conselhos municipais obrigatórios estão ativos.	Médio
	Existem conselhos municipais ativos além daqueles obrigatórios.	Alto
O município possui espaços/centros de participação, deliberação e audiências públicas?	Nenhum espaço/centro existe.	Nulo
	Existe um espaço/centro existe.	Baixo
	Existem alguns espaços/centros no município.	Médio
	Existe pelo menos um espaço/centro em cada bairro.	Alto
O município realiza conferências ou audiências Municipais de Políticas Públicas?	Nenhuma conferência municipal de Política Pública foi realizada.	Nulo
	Algumas conferências municipais de Política Pública foram realizadas.	Baixo
	Foram realizadas conferências municipais de Políticas Públicas de Segurança, saúde, educação e assistência social.	Médio
	Foram realizadas conferências municipais de mais Políticas Públicas além de Segurança, saúde, educação e assistência social.	Alto
O município realizou algum mecanismo de Democracia Direta: Consultas ou Plebiscitos, Referendos e Leis de Iniciativa Popular?	Nenhum mecanismo foi realizado.	Nulo
	Realizou um item.	Baixo
	Realizou dois itens.	Médio
	Realizou tem itens.	Alto

Fonte: elaborado pelos autores do artigo.

Os indicadores de planejamento orçamentário, prestação de contas, democracia direta foram agrupados em quatro níveis de capacidade: nula, baixa, média e alta com base em experiências acadêmicas anteriores em estudos com portais eletrônicos.

Portanto, a classificação da capacidade é embasada em estudos, como o de Raup e Pinho (2013) que considerou os níveis nulo, baixo, médio e alto; Diniz (2000), que considerou os níveis baixo, intermediário e avançado, e o de Prado (2004), que indicou as categorias em alta, média, baixa e insuficiente.

De acordo com o modelo de análise proposto (IMPP), a capacidade de participação social do ente será considerada de forma cumulativa de acordo com o grau de itens existentes de modo que será nula quanto for diagnosticada a inexistência de qualquer indicador pesquisado e/ou a impossibilidade de sua localização; baixa quanto houver atendimento do seu respectivo item listado; média capacidade quanto, além de ter cumprido o item de capacidade baixa, houver atendido o seu respectivo item listado; já a alta capacidade será identificada se houver atendido, além do conjunto de itens de baixa e média capacidade, seu respectivo item.

Análise dos resultados

Foram analisados documentos, portais eletrônicos, ouvidorias, solicitações de informações, publicações oficiais e extra-oficiais e notícias relacionadas à Prefeitura e Câmara Municipal de Maceió durante o período entre 2021 a 2023.

Na tabela 1, podemos visualizar a classificação dos 10 municípios do Estado de Alagoas com maior arrecadação no exercício de 2022, conforme os dados disponíveis do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconf), como segue:

Tabela 1: Ranking dos 20 municípios com maior arrecadação

Classificação	Município	Arrecadação em 2022
1º	Maceió	R\$ 3.577.090.520,35
2º	Arapiraca	R\$ 953.551.607,92
3º	Penedo	R\$ 417.073.970,08
4º	Palmeira dos Índios	R\$ 415.091.045,40
5º	São Miguel dos Campos	R\$ 412.308.299,16
6º	União dos Palmares	R\$ 405.934.642,71
7º	Marechal Deodoro	R\$ 365.199.230,21
8º	Pilar	R\$ 327.485.754,58
9º	Rio Largo	R\$ 324.900.208,75
10º	Coruripe	R\$ 319.273.341,21

Em seguida, dividimos as três dimensões propostas pelo modelo de análise em três sub-tópicos: Planejamento Orçamentário, Prestação de Contas e Democracia Direta com objetivo de melhor analisarmos os instrumentos de participação social do município.

Resultadodo do planejamento orçamentário

O nível da dimensão Planejamento Orçamentário como instrumento de promoção da participação social é apresentado na Tabela 1, como segue:

Tabela 2: Capacidade de planejamento orçamentário

Dimensão:	Nível de capacidade			
	Nula	Baixa	Média	Alta
Audiências Orçamentárias				1
Orçamento Participativo			1	
Orçamento Impositivo			1	
Metas e Indicadores		1		
Total	0	1	2	1

A Tabela 2 demonstra uma maior freqüência do nível de capacidade média, pois o município realiza todas as audiências públicas sobre as Leis Orçamentárias municipais (PPA, LDO,LOA) nas fases de elaboração e discussão do Projeto de Lei; possui mais de 1% da parcela de seus orçamentos destinada ao orçamento participativo e 1,2% do orçamento foi destinada a orçamento impositivo, mas apenas alguns programas/ações do Plano Plurianual possuem metas ou indicadores

destinados a avaliação dos programas.

Resultado da prestação de contas

O nível da dimensão Prestação de Contas como instrumento de promoção da participação social é apresentado na Tabela 3, como segue:

Tabela 3: Capacidade de prestação de contas

Dimensão:	Nível de capacidade			
	Nula	Baixa	Média	Alta
Audiências de devolutiva	1			
Metas Fiscais			1	
Informações Públicas				1
SIC e Ouvidoria				1
Total	1	0	1	2

A Tabela 3 demonstra uma maior frequência do nível de capacidade alta, pois apesar do município não ter realizado nenhuma audiência pública para dar uma "devolutiva" à população sobre o desenvolvimento das metas e indicadores dos programas do PPA, foram realizadas audiências públicas quadrimestrais durante o exercício para apresentar as metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, divulga as informações públicas por meio do Portal da transparência com a disponibilização de dados abertos nos formatos abertos xml, csv, json, possui home Page do prefeito, Twitter, Facebook, Intagram, Youtube e possui Sistema de Informação ao Cidadão e ouvidoria municipal.

Resultado da democracia direta

O nível da dimensão Democracia Direta como instrumento de promoção da participação social é apresentado na Tabela 4, como segue:

Tabela 4: Capacidade de democracia direta

Dimensão:	Nível de capacidade			
	Nula	Baixa	Média	Alta
Conselhos Municipais				1
Espaços de Participação	1			
Conferências de Políticas Públicas				1
Instrumentos de democracia	1			
Total	2	0	0	2

A Tabela 4 demonstra uma maior freqüência do nível de capacidade alta, pois no município existem conselhos municipais ativos além daqueles obrigatórios por Lei e o foram realizadas conferências/audiências municipais de mais Políticas Públicas além de Segurança, saúde, educação e assistência social, no entanto, não espaços/centros formais de participação, deliberação e audiências públicas e não realizou algum mecanismo de Democracia Direta como consultas ou plebiscitos, referendos e Leis de iniciativa popular.

Resumo dos resultados

O resumo dos dados das dimensões analisadas, a partir da análise do município em questão, no nível de planejamento orçamentário, prestação de contas e democracia direta é apresentado na Tabela 5, como segue:

Tabela 5: Resumo dos resultados

Dimensão:	Nível de capacidade			
	Nula	Baixa	Média	Alta
Planejamento orçamentário	0	1	2	1
Prestação de Contas	1	0	1	2
Democracia direta	2	0	0	2
Total	3	1	3	5

A Tabela 5 mostra o resumo dos resultados onde se percebe que não há um padrão de acumulação do nível de capacidade do nível dos instrumentos de participação popular do município de Maceió/AL, pois, apesar da maior freqüência ser no nível alto, existe uma mesma distribuição no nível nulo e médio e uma menor no nível baixo.

Considerações finais

O presente artigo teve como **objetivo** analisar quais são os instrumentos de participação popular que são ofertados para o cidadão do município de Maceió/AL.

Quanto o nível da dimensão Planejamento Orçamentário como instrumento de promoção da participação social tivemos como resultado uma maior frequência do nível de capacidade média, pois o município realizou todas as audiências públicas sobre as Leis Orçamentárias municipais (PPA, LDO, LOA) nas fases de elaboração e discussão do Projeto de Lei; possui mais de 1% da parcela de seus orçamentos destinada ao orçamento participativo e 1,2% do orçamento foi destinada a orçamento impositivo, mas apenas alguns programas/ações do Plano Plurianual possuem metas ou indicadores destinados a avaliação dos programas.

Sobre o nível da dimensão Prestação de Contas como instrumento de promoção da participação social constatamos uma maior frequência do nível de capacidade alta, pois apesar do município não ter realizado nenhuma audiência pública para dar uma "devolutiva" à população sobre o desenvolvimento das metas e indicadores dos programas do PPA, foram realizadas audiências públicas quadrimestrais durante o exercício para apresentar as metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, divulga as informações públicas por meio do Portal da transparência com a disponibilização de dados abertos nos formatos abertos xml, csv, json, possui home Page do prefeito, Twitter, Facebook, Intagram, Youtube e possui Sistema de Informação ao Cidadão e ouvidoria municipal.

Já no nível da dimensão Democracia Direta como instrumento de promoção da participação social demonstrou se uma maior frequência do nível de capacidade alta, pois no município existem conselhos municipais ativos além daqueles obrigatórios por Lei e o foram realizadas conferências/audiências municipais demais Políticas Públicas além de Segurança, saúde, educação e assistência social, no entanto, não espaços/centros formais de participação, deliberação e audiências públicas e não realizou algum mecanismo de Democracia Direta como consultas ou plebiscitos, referendos e Leis de iniciativa popular.

Em suma, a partir da análise do município em questão, no nível de planejamento orçamentário, prestação de contas e democracia direta, percebe se que não há um padrão de acumulação do nível de capacidade do nível dos instrumentos de participação popular do município de Maceió/AL, pois, apesar da maior frequência ser no nível alto, existe uma mesma distribuição no nível nulo e

médio e uma menor no nível baixo.

Cabe esclarecer que esta pesquisa apresentou limitações, pois além de restringir o resultado à análise da investigação documental ainda sofreu com a limitação da disponibilidade e transparência desses documentos. Tem como contribuição ser ponto de partida para identificação do nível dos instrumentos promotores da participação social existentes numa sociedade, enquanto norteador do processo de desenvolvimento social.

Por último, recomenda-se que a pesquisa seja realizada com a utilização de um maior número de municípios e também em outros estados como forma de obter uma maior amostra e/ou, ainda, serem analisadas junto com as variáveis socioeconômicas dos municípios, principalmente pelo fato de obter uma maior profundidade e comparabilidade na análise da promoção do nível de participação social.

Referências

ANHUCCI, V. **O conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente na perspectiva da participação e do controle social**. Dissertação não publicada. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Estadual de Londrina, Paraná. 2007.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política e participação no Brasil**. . In: Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 14^a ed., São Paulo: Saraiva, 1992.

BORBA, Julian. **Participação política como resultado das instituições participativas oportunidades políticas e o perfil da participação**. In.: PIRES, RobertoRochaCoelho. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

BRASIL. Resolução Nº 237, de 14 de dezembro de 2006. **Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social. 2006.

BRASIL. **Cartilha SUAS 1 - Orientação acerca dos Conselhos e do controle social da política pública de Assistência Social**. Brasília, DF: SNAS. 2007a.

BRASIL. **Cartilha SUAS 2 – Implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos de Assistência Social**. Brasília, DF: SNAS. 2007b.

BRASIL. **Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social**. Brasília, DF: Tribunal de Conta da União. 2007c.

BRASIL. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento**. Brasília, DF: Programa Próconselho. 2007d

BRASIL. **Parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Direitos Humanos. 2007e.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5ª ed., Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, M. G.; SANTOS, L. L. P. **O controle social na efetivação das políticas públicas com ênfase na assistência social**. ID on line revista de Psicologia, v. 12, n. 41, p. 760–773, 2018. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/download/1255/1835/4489>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CÉSAR, João Batista Martins. **A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**. RVMD, Brasília, V.5, nº2, p. 356-384, Jul-Dez, 2011.

DAHL, Robert A. **La democracia. Prólogo de Fernando Vellespín**. Barcelona: Ariel Quintaesencia, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26- 39, 1993. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639>. Acesso em: 6nov. 2023.

GOHN, Mariada Glória. **Conselhos Gestores e Participação Socio política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época; v.84)

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: A genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LACLAU, Ernests; MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia**. Madrid: Siglo XXI, 1987.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Teoria do poder-parte I**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

PLOTKE, D. **“REPRESENTATION IS DEMOCRACY”**. *CONSTELLATIONS*, VOL. 4, Nº 1. 1997.

RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. **Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia**. Valencia: Tirant Lo Blanch,

2010.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus; MÔNICO, Diego V. G. Del. **Orçamento participativo (OP) no Brasil: identificação de casos relevantes do período 1989 - 2010, com base nos critérios da longevidade e da atenção acadêmica**, 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG33.pdf. Acesso em 03 nov. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e participação: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre**. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SILVA, Fabio de Sá e. **De cada um conforme suas capacidades: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas**. In.: PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

STEFANIAK, J. N; ROCHA, A. A. **A participação social na formulação e implantação de políticas públicas**. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 80-99, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/5198/pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Sistematização: Efetividade e Eficácia dos Conselhos**. In: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, São Paulo, Polis, n. 37, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

UNGARO, Gustavo Gonçalves. **Controle interno da administração pública sob a Constituição de 1988 e sua eficiência para a transparência e o enfrentamento da corrupção**. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-07082020-005136/pt-br.php>. Acesso em: 10 out. 2023.

VICIANO PASTOR, Roberto. **Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano**. In: (Org.). *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*. Valência, Esp: TirantLoBlanch, 2012.